

# Assentamentos como pactos de (des)interesses nos governos democráticos

Renata Gonçalves\*

## Resumo:

Os assentamentos foram tratados pelos governos democráticos como um pacto social para a transição e, desde seu nascedouro, se transformaram em uma medida de atenuação de conflitos sociais, se distanciando cada vez mais de qualquer projeto de reforma agrária. Merecem destaques os governos de FHC, período em que se implantou a conhecida “reforma agrária de mercado”, e o de Lula, que deixou intacto o modelo neoliberal herdado dos anos 90.

## Assentamentos como atenuação de conflitos

A partir da chamada abertura política dos anos 80, conflitos sociais ganharam maior visibilidade com a efervescência das lutas organizadas por diferentes categorias de trabalhadores. Esta década, no que se refere aos trabalhadores do campo, “se abriu trazendo ao primeiro plano a bandeira da reforma agrária” (Medeiros & Leite, 1999: 8) inspirada no *Estatuto da Terra* de 1964 que havia definido as condições para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mas foi engavetado pelo regime.

Os fortes e violentos conflitos trabalhistas no meio rural levaram o governo Sarney, em 1985, a incluir a reforma agrária como um dos elementos do “pacto social da transição democrática”. Anunciado no IV Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) provocou alvoroço nas forças de resistência e de organização política dos grandes proprietários (Neves, 1997). A Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a recém-criada União Democrática Ruralista eram porta-vozes do descontentamento destes setores, mobilizando diversas formas de reação de grupos de resistência, inclusive milícias para a “defesa da propriedade”. Na outra ponta, setores populares articulavam as manifestações contra os baixos salários e o desemprego. Dentre estes, estavam a CUT, o MST, o PT e a CPT que “começavam a disputar e a ganhar espaço na organização política dos trabalhadores rurais em luta por melhores condições de trabalho, política agrícola, reforma agrária e democracia” (Norder, 2004: 59).

O I Plano Nacional de Reforma Agrária foi ainda objeto de resistência por parte dos ruralistas por reafirmar o artigo 15 do *Estatuto da Terra* que

---

\* Pesquisadora do NEILS.

estabelece que a implementação da reforma agrária em terras particulares seria feita em caráter prioritário quando se tratasse de zonas críticas ou de tensão social. Diante das fortes pressões dos latifundiários, o governo Sarney recuou e a tranquilidade foi restabelecida para os segmentos contrários à reforma agrária. Assim, “a desapropriação por interesse social deixou de figurar como principal recurso do PNRA, as áreas prioritárias não foram definidas e o governo federal centralizaria a decisão final sobre os Planos Regionais de Reforma Agrária” (Norder, 2004: 59). As organizações ruralistas conseguiram também transformar conceitualmente em produtivas as propriedades onde a legislação detectava improdutividade. A tônica da retórica consistia em acusar o Incra e o Mirad de desapropriarem terras produtivas. O resultado era contrapor a idéia de função social da terra com a introdução do conceito de “propriedade produtiva”.

Segundo Palmeira, o maior obstáculo à reforma agrária veio “das ações do Estado, calcadas num modelo de desenvolvimento que atribuiu um lugar estratégico à especulação financeira e à exportação de produtos agropecuários e agroindustriais como fonte de divisas para o país” (Palmeira, 1994: 64). O que se consolidou nos anos 80 foi o “desmonte dos instrumentos legais para a realização da reforma agrária”. Configurou-se não apenas um bloqueio político, “mas também jurídico, administrativo e institucional dos programas de implementação de assentamentos rurais” (Norder, 2004: 60). O processo de desapropriação só aconteceria mediante o “pagamento prévio de indenizações, com preço justo, sem definir critérios de fixação” (Feliciano, 2003: 48). Conseqüentemente, o I PNRA se distanciou do projeto inicial do *Estatuto da Terra*.

Os assentamentos do primeiro período do PNRA foram implantados nas áreas de extensão agrícola, de colonização ou, majoritariamente, nas áreas de tensões fundiárias transformando-os, desde o seu nascedouro, em uma medida de atenuação de conflitos sociais. A região do Bico do Papagaio, por exemplo, com altos números de conflitos pela terra e muitos assassinatos, forçou o Estado a realizar uma política concentrada de assentamentos rurais. O importante a notar é que a reforma agrária não podia mais ser ignorada. Segundo Palmeira, nem os governos nem o Congresso Nacional conseguiam se livrar dela; tampouco os partidos abriam mão de inseri-la em seus programas. Mas, ao mesmo tempo, parecia haver, dentro do Estado, uma “conspiração de políticos e burocratas para impedir sua efetivação” (Palmeira, 1994: 64).

### **A reforma agrária de mercado na agenda neoliberal**

O primeiro governo pós-regime militar, o de Collor (1989-1992), criou o *Programa da Terra* cuja meta era assentar 400.000 famílias em quatro anos de mandato. De acordo com Feliciano, esta proposta era ínfima se comparada à do governo anterior que previa o assentamento de 1, 4 milhões de

famílias<sup>1</sup>. O autor ressalta que este governo, como todos os anteriores, apenas amenizou “os conflitos onde as disputas pela terra eram mais acirradas e explosivas” (Feliciano, 2003: 53). E as políticas neoliberais de desmantelamento das instituições públicas impulsionadas por este governo eliminaram quaisquer perspectivas de reforma agrária.

Itamar Franco assumiu a Presidência da República sem qualquer nova proposta de reforma agrária. Previa assentar 20.000 famílias em 1993 e outras 60.000 ao longo de 1994. Porém, mais uma vez, o que se registrou foi apenas a tentativa de administrar conflitos e conter as ocupações de terra. Todavia, embora não houvesse um plano de ação para a reforma agrária, travou-se “um diálogo com os movimentos sociais existentes no campo, em especial o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra” (Feliciano, 2003: 54).

Os conflitos cada vez mais graves e explícitos a partir da segunda metade dos anos 90 fizeram com que o governo seguinte, o de Fernando Henrique Cardoso, apresentasse a reforma agrária “como uma medida para o desenvolvimento da agricultura familiar, para a solução do problema da segurança alimentar” e, como seus predecessores, “para a redução dos conflitos agrários” (Fernandes, 1996: 63). Alegando defender uma política de crédito, Fernando Henrique Cardoso dizia durante as campanhas eleitorais que não haveria necessidade de desapropriações de terras para tornar viável a reforma agrária. Assim, como para os demais governos, o projeto não tocou na estrutura de concentração fundiária e se restringiu a uma política compensatória.

A reforma agrária pacífica que este governo dizia adotar foi atropelada pelos massacres de Corumbiara e de Eldorado dos Carajás em julho de 1995 e abril de 1996 respectivamente. Os dois massacres catalisaram a discussão nacional e internacionalmente acerca da urgência de uma reforma agrária que passava a ser considerada como “um dos pontos mais conturbados da agenda política do governo federal” (Norder, 2004: 63). O governo, que havia previsto assentar 40.000 famílias, assentou 49.000 em 1995, alardeando, no final do primeiro mandato ter assentado 300 mil famílias. Porém, esta matemática foi contestada por vários estudos que revelaram que a maior parte dos assentamentos implementados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso se deveu a regularizações de posse (Aly Júnior, 2005; Fernandes, 1999).

O Pontal do Paranapanema foi uma das regiões que mais chamaram a atenção no final da primeira e início da segunda metade dos anos 90 no que diz respeito aos conflitos de terra. Os constantes conflitos em torno da questão da posse da terra no Pontal levaram alguns autores a atribuir a emergência do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) à

---

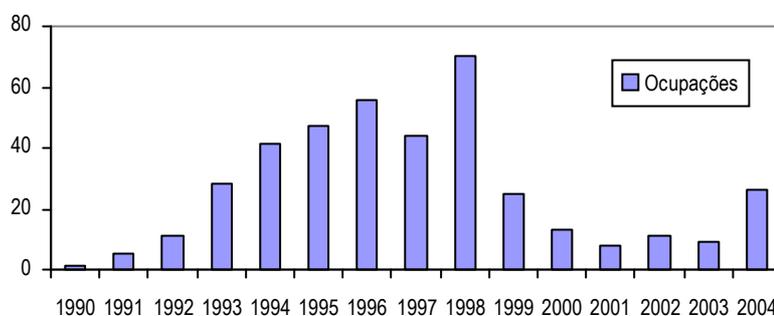
<sup>1</sup> Há uma distância entre previsão e assentamentos reais: estima-se que no período Sarney foram assentadas apenas 80 mil famílias. A este respeito consultar Stédile & Fernandes (1999).

“descoberta do Pontal”. Esta descoberta, segundo Navarro, trouxe o Movimento para perto das elites políticas do estado mais rico da federação (1997: 120).

A importância desta região se deve também ao fato de que a presença do MST ali reacendeu uma outra força política, que permanecia discreta até então: a União Democrática Ruralista. Ambas as forças na região, a exemplo do que ocorria no restante do Brasil, acabaram politizando a luta pela terra. Antes de tudo porque “as várias instâncias do aparelho de Estado – executivo, legislativo e judiciário – não poderiam mais ignorar a existência de uma questão agrária, geradora de conflitos e de violência no campo”. Também “os proprietários de terra, de um lado, e os sem-terra, de outro, apresentavam-se na cena política como verdadeiras forças sociais” (Coletti, 2002: 58).

Naquele período, foram registradas 283 ocupações de terras, envolvendo 12.620 famílias na região do Pontal. O ápice ocorreu em 1998, início do segundo mandato do governo FHC, quando 70 ocupações de terras foram registradas ali. Em estudo realizado por Fernandes *et alli* (2003) observou-se que o movimento ascendente de ocupações, acampamentos e, em decorrência, assentamentos na região do Pontal, foi abruptamente interrompido pela judicialização da luta pela terra. A adoção da medida provisória 2109-52, de 2001, criminalizou a todo(a)s envolvido(a)s em ocupações de terras. No período, havia na região 15 pedidos de prisão preventiva contra os sem-terra e 9 prisioneiro(a)s (Fernandes *et alli*, 2003). A Medida Provisória determinava que os cadastrados da reforma agrária se afastassem de qualquer conflito de terra, dando aos latifundiários que tivessem suas terras “invadidas” 2 anos de não desapropriação e mais dois, em caso de reincidência<sup>2</sup>. O gráfico a seguir é revelador da queda da mobilização dos sem-terra a partir daquela medida.

Gráfico 1. Evolução do número de ocupações no Pontal 1990-2004



<sup>2</sup> A este respeito, ver Gonçalves Honório (2005).

Por fim, o governo Lula não fez grandes alterações no que diz respeito à perspectiva de reforma agrária. Ao assinar os acordos com o Fundo Monetário Internacional logo no início do mandato e ao preservar o *Banco da Terra*, o governo Lula dava sinais de que não cumpriria sequer a meta relativa à implantação de assentamentos rurais. Para o ano de 2003, o governo havia assumido o compromisso de assentar 60.000 famílias e o saldo final mostrou que somente 10.000 famílias foram beneficiadas com esta política. Ao contrário dos engajamentos de mudança feitos em seu programa, o governo Lula deixou intacto o modelo neoliberal herdado dos anos 90.

A partir da segunda metade do primeiro ano de mandato, os movimentos sociais perceberam que deveriam continuar a pressionar o governo. Stédile, em número da revista *Sem Terra* dedicado ao balanço do primeiro ano de governo Lula, destacava que, para além das cifras de assentamentos, o importante era alterar a correlação de forças dentro do governo e na sociedade para que o primeiro se convencesse da necessidade de mudanças na política econômica e para que utilizasse a reforma agrária e as mudanças no modelo agrícola como instrumento que permitisse “colocar em prática uma nova política econômica centrada na solução dos problemas sociais do nosso povo” (Stédile, 2004: 8).

Na segunda metade de 2003 as ocupações de terra aumentaram em 42%. No ano seguinte, em abril de 2004, cerca de 15.000 famílias ligadas ao MST lançaram uma ofensiva de ocupações de terra como mecanismo de pressão, chegando a mais de cinquenta fazendas em catorze estados brasileiros (Oviña, 2005: 106). As ocupações que apareciam como as ferramentas eficazes que os sem-terra se davam para “pôr radicalmente em questão o tabu sócio-histórico do latifúndio” ou, ainda, que se constituíam como “uma transgressão dos limites, no caso fundiários, oficialmente traçados” (Martin & Fernandes, 2004: 180), perderam terreno a partir de 2005 e a queda no número de ocupações foi muito maior neste último ano do governo Lula em que as lideranças do Movimento se apresentam de mãos atadas diante de um cenário político que poderá ser bem mais truculento caso o principal adversário da candidatura Lula seja o vencedor. A preocupação é que a adversidade<sup>3</sup> aos movimentos sociais do campo que se instalou com a chegada de Alckmin ao governo paulista ocorra em escala nacional.

Apesar do reconhecimento de que o governo Lula adotou uma postura de não criminalizar os movimentos do campo, como o fizeram os governos dos últimos anos, as avaliações não o deixam impune. A Comissão Pastoral

---

<sup>3</sup> No estado de São Paulo houve um deslocamento do centro das atividades do Itesp (Instituto de Terras do estado de São Paulo), que agora passaria a priorizar a regularização fundiária em áreas urbanas municipais. Assim, por exemplo, ao longo de 2004 apenas 3 assentamentos foram instaurados no Pontal do Paranapanema.

da Terra (CPT) afirma que este governo “também não realizou nenhuma ação concreta que mostrasse sua vontade de fazer uma verdadeira Reforma Agrária” (Comissão Pastoral da Terra, 2004: 7). Assinala ainda que o poder privado e o judiciário buscaram barrar a ação dos movimentos do campo. Neste sentido, observa que o poder judiciário emitiu ordens de despejo contra 35.297 famílias, envolvendo 176.485 pessoas”, obtendo possivelmente um recorde em toda a história do Brasil.

Segundo a CPT, em 2003, o Centro-Oeste era a região onde existiam mais pessoas envolvidas em conflitos: 310.592, ou 26,09% do total; e também despejadas pelo poder judiciário: 62.995, 35,7% do total. O exame dos dados sobre o estado do Mato Grosso mostra a estonteante cifra de 40,8% de sua população rural envolvida em conflitos: 210.795 pessoas. Também revela que 6,2% da população rural do estado (32.275 pessoas) sofreram alguma ação de despejo. Perdendo apenas para o estado do Pará, Mato Grosso teve 45,2% de assassinatos registrados.

Os estados de maior expansão da moderna agricultura empresarial, o agronegócio, são os que apresentam maior conflito. Como observa a CPT, “o Centro-Oeste, paraíso do agronegócio, torna-se também o paraíso da violência contra os trabalhadores”. A tão decantada modernidade do agronegócio se alicerça sobre o mesmo modelo, velho e violento, de expropriação e “reproduz as mesmas velhas e enferrujadas relações sociais” de exploração dos trabalhadores (CPT, 2004: 8). Para a Comissão Pastoral da Terra, não há dentro do governo uma proposta de reforma agrária que signifique enfrentamento do latifúndio, desconcentração e democratização da propriedade da terra.

Nos governos de regime democrático, os assentamentos se transformaram em uma política de números como resposta às pressões dos movimentos sociais revelando ser “politicamente relevante que a bandeira política da reforma agrária esteja nas mãos do poder, mostrando que está fazendo o possível, mas que de fato, nada altera na estrutura agrária e nos mecanismos de exclusão social” (Carvalho Filho, 2001: 195). Em suma, os discretos dados sobre a implementação de assentamentos são os seguintes:

**Assentamento de famílias por governo no Brasil**

PERÍODOS	GOVERNO	BRASIL
1985-1989	José Sarney	69.778
1990-1992	Fernando Collor de Mello	39.894
1993-1994	Itamar Franco	4.809

1995-2002	Fernando Henrique Cardoso	524.380
2003-2005	Luiz Inácio Lula da Silva	272.506 <sup>4</sup>

Fonte Inbra (1995, 1998, 2004, 2006).

Parafraseando Bergamasco (1997), podemos perguntar: o que está por detrás dos números? Ou, ainda, o que eles (não) revelam? Da leitura dos números retém-se que, a partir sobretudo dos anos 80, a temática da reforma agrária se tornou constante na agenda política brasileira. Embora os dados correspondentes aos 8 anos de governo de Fernando Henrique Cardoso devam ser questionados – pois se tratou de apresentar como novas o que eram instalações antigas –, os assentamentos deixavam de ser considerados apenas enclaves da intervenção estatal e não mais podiam ser ignorados. O crescimento numérico dos assentamentos e a visibilidade que os movimentos sociais adquiriram colocaram a questão agrária no primeiro plano das disputas políticas.

Porém, os números não revelam que os projetos de assentamentos foram criados muito mais para resolver situações de conflitos localizados do que para erradicar a concentração fundiária. Num movimento paradoxal, nos anos 90 o Estado, de um lado, não demonstrava qualquer interesse em concluir os projetos de reforma agrária em curso ou mesmo cumprir as metas de assentamento, enquanto na outra ponta, os movimentos sociais ganhavam “espaço no meio rural e indicavam que somente através de ocupações de terras é que a reforma agrária poderia conhecer algum avanço” (Norder, 2004: 61).

Nas várias ações governamentais, quaisquer que sejam as esferas, não há equivalência entre políticas de assentamentos e reforma agrária. As primeiras têm sido implementadas com vistas a esvaziar a possibilidade da segunda, o que levou Stédile a declarar que “fazer assentamentos de famílias sem-terra não significa necessariamente fazer reforma agrária” cujo objetivo é a democratização da estrutura fundiária (Stédile & Fernandes, 1999: 159). A implementação dos assentamentos se assemelha a uma política de assistência social que permite “se livrar do problema dos sem-terra e não resolver o problema da concentração da propriedade da terra no Brasil” (Stédile & Fernandes, 1999: 159).

As políticas de assentamentos terminam por **neutralizar os movimentos sociais para controlar o conflito** e, de acordo com Carvalho Filho, “quando muito, compensar em parte os efeitos da chamada modernização, efeitos esses considerados inexoráveis, tudo isso, com o menor custo possível e de acordo com imposições aceitas pelo país, conseqüentes de acordos feitos com o Fundo Monetário Internacional” (Carvalho Filho, 2001: 195).

<sup>4</sup> Cabe ressaltar que 127.506 famílias, ou seja quase metade, foram assentadas no único ano de 2005. A este respeito consultar Inbra (2006).

Falta ainda indagar tanto sobre os meios que os governos utilizaram nos últimos anos para implementar os projetos de assentamentos como sobre o que tem significado, principalmente em função destes meios, ascender à categoria de assentado(a). Tarefa sobre a qual nos debruçaremos.

### **Descentralizando a reforma agrária de mercado**

O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) se inicia com inovações. No que tange à questão agrária, sua política será expressa no documento *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local por um novo mundo rural* (Incra, 1999), em que as administrações das prefeituras ganham importância na gestão de políticas de assentamentos. A partir do “novo mundo rural” foram implementadas medidas com vistas à descentralização administrativa, atribuindo competência aos estados e municípios e buscando adequá-la à lógica do mercado. A União implementou uma série de medidas provisórias, decretos, leis complementares, portarias com vistas a “delegar aos estados, mediante convênio, poder para que realizassem cadastramento, vistorias, avaliações e outras atribuições referentes à reforma agrária, até então exclusivas do poder federal” (Aly Júnior, 2005: 5).

A nova proposta substituiu o Proceras<sup>5</sup> (Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária) pelo Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar). O(a) assentado(a) passava a ser um “empreendedor(a)” que deveria se ajustar ao mundo dos negócios e nele se mostrar competitivo. Com a alteração que inseriu o(a)s assentado(a)s no sistema de agricultura familiar, houve um deslocamento de “parte do processo decisório sobre a realização dos financiamentos para o interior das agências bancárias” (especialmente o Banco do Brasil). Enquanto no Proceras as agências dos bancos oficiais desempenhavam apenas o papel de intermediários das decisões tomadas pelas comissões estaduais do programa de crédito e repassadas para Brasília, no Pronaf são as agências bancárias as responsáveis diretas “pela efetivação da operação de crédito e pela obtenção de garantias de pagamento” (Norder, 2004: 72).

Remonta a este período a criação do projeto piloto de combate à pobreza na área rural, o *Programa Cédula da Terra*, lançado no estado do Ceará em 1997. Este projeto do governo federal em parceria com o Banco Mundial se expandiu pelo território brasileiro a partir de 1999 e ficou conhecido como *Banco da Terra*. Segundo documentos do Ministério de Política Fundiária e da Agricultura Familiar, o método de “distribuição de terras diretamente para os trabalhadores rurais” é simples: “organizadas em associações, as famílias rurais de baixa renda escolhem [sic] a área que querem comprar e, com a ajuda de órgãos técnicos estaduais e do Incra, negociam o preço com o proprietário e definem qual atividade econômica querem desenvolver na área” (Ministério de Política Fundiária e da Agricultura Familiar, 1999: 8). Por meio do *Banco da Terra* o governo federal financia a compra e “o beneficiário tem 20 anos para saldar sua dívida, com

---

<sup>5</sup> O Proceras foi criado em 1986 e difundido somente a partir dos anos 90. Por meio deste programa, “cada família tinha direito a um crédito de investimento no valor de R\$ 7.500,00 como parte da implementação do programa de assentamento” (Norder, 2004: 71).

três anos de carência e juros subsidiados que variam de 2%, nas regiões mais pobres<sup>6</sup>, a 6% ao ano”. (Ministério de Política Fundiária..., 1999: 8). O então Ministro de Política Fundiária e da Agricultura Familiar, Raul Jungmann, apresentou com entusiasmo o *Banco da Terra* que, em suas palavras, “permitiu que os trabalhadores conquistassem a terra pela porta da frente [sic], sem demora, sem conflito” (Jungmann, 1999: 5).

Fernandes, na contramão das manchetes dos grandes meios de comunicação e de parte da academia, demonstrou que não havia um projeto de reforma agrária para aquele governo. Esta se tornava uma metáfora para se referir à luta pela ou a conquista da terra pelos sem-terra. Com a existência do *Banco da Terra* o governo se transformava em comprador de áreas com vistas a implementar assentamentos rurais, mas as vantagens eram para os grandes latifundiários e grileiros na medida em que com a venda de terras ao Incra podem transferir seus capitais para outros setores da economia. Segundo o autor, a inexistência de um plano de reforma agrária faz das políticas de assentamentos objetos de manipulação “pelos proprietários de terra, que vêm nessa condição uma forma de venderem as terras ao governo por um bom preço” (1999: 134).

O objetivo alardeado da descentralização, nos moldes do “novo mundo rural”, era reforçar a base local com vistas ao “desenvolvimento durável” dos projetos de assentamentos, propondo redes de investimentos (por meio do Pronaf), parcerias, no lugar dos acordos e uma série de medidas para a organização local de instituições capazes de acompanhar e dar suporte à trajetória complexa de consolidação dos assentamentos. No entanto, os estudos de Ferrante & Barone (2003) apresentam as dificuldades para implementar as políticas locais de desenvolvimento.

As análises que os dois autores fizeram de três projetos de assentamentos rurais na região de Araraquara – dois sob a coordenação do Itesp (Instituto de Terras do Estado de São Paulo) e um sob a direção do Incra – demonstraram vários limites. Um deles é relativo à dificuldade de definir à qual das três prefeituras da região cabe a responsabilidade sobre cada área de assentamento. Outro diz respeito à falta de entendimento e coordenação entre o(a)s agente(s) técnico(a)s de cada instituição e entre estes e o(a)s assentado(a)s. Para os autores, é “evidente a defasagem que existe entre o

---

<sup>6</sup> No Piauí, um dos estados mais pobres da federação, sob a iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o apoio do Banco Mundial-BIRD e com a participação da Contag, o governo estadual lança o projeto Vida Nova Assentamento. Trata-se de um Projeto de Crédito Fundiário de Combate à Pobreza cuja finalidade é “desenvolver um novo modelo de reestruturação agrária, no qual os trabalhadores sem terra e minifundiários, valendo-se de suas associações, negociam a aquisição de terras diretamente com os proprietários rurais” (Projeto de Crédito Fundiário de Combate à Pobreza, s/d: 8) 4). Como mencionado pelo Programa Banco da Terra, as condições de pagamento são as mesmas: prazo de pagamento de até 20 anos, incluída a carência de três anos. No entanto, sem ressalvas, uma condição clara de financiamento é a taxa de juros de 6% ao ano. O projeto ainda estabelece que não poderá participar quem “tiver restrições cadastrais junto ao banco” que, no caso, são o “Banco do Nordeste, responsável pelo financiamento da compra da terra e o Banco do Brasil que movimentará os recursos destinados aos investimentos comunitários e assistência técnica” (Projeto..., s/d: 8 e 20).

órgão que executa e aquele encarregado da gestão técnica como um choque de competências que freqüentemente conduz a conflitos entre técnicos e entre técnicos e assentados” (Ferrante & Barone, 2003: 142). Os autores destacam também que as especificidades regionais influenciam. Os assentamentos analisados por eles se inserem territorialmente em uma região de agricultura moderna, monopolizada pelo plantio da cana e de frutas cítricas. Neste sentido, “a presença de um projeto de agricultura familiar via assentamentos é um indicador eloqüente da contradição presente neste espaço social dominado pelo latifúndio moderno”. E, mais ainda, a maioria das famílias estabelecidas na região “era originária de trabalho imediatamente ligados a esta economia”. Mais de 70% do(a)s assentado(a)s “foram proletários rurais nas culturas de cana-de-açúcar e de laranjas” (Ferrante & Barone, 2003: 142). Além disso, desde a instalação do assentamento, e mesmo antes, são acirrados os conflitos com “as forças políticas representativas do complexo agroindustrial da cana-de-açúcar” (Ferrante & Barone, 2003: 143). O agronegócio regional se aproveita da fragilidade econômica dos projetos de assentamentos para se impor. Os autores identificam o assédio constante por que passam o(a)s assentado(a)s e assinalam a existência de uma articulação entre uma usina de cana e um grupo de assentados, para que estes cedam parte de seus lotes para plantio da monocultura. Isto “provoca conflitos crescentes entre as famílias favoráveis ou contrárias à plantação de cana-de-açúcar e as lideranças” (2003: 146).

A descentralização acaba se tornando uma armadilha. O Estado federal busca se desonerar das responsabilidades políticas deixando de lado as especificidades locais e criando políticas bastante incoerentes. O próprio Incra considera que a plantação de cana se choca com os objetivos da reforma agrária, mas acaba aceitando que esse cultivo ocupe metade do território como forma de garantir a sobrevivência das famílias, sobretudo, diante das dívidas adquiridas junto às agências bancárias. Dívidas que os assentados explicam “pelo surgimento de doenças no rebanho e a ação de atravessadores que acabam reforçando os laços de dependência dos assentados, impedidos de fato de ter autonomia ou independência econômica para conduzir outros projetos” (Ferrante & Barone, 2003: 146-147).

Neste terreno o governo Lula em quase nada se diferenciou de seus antecessores. Em novembro de 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), lançaram o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) cujas metas foram apresentadas como “a realização do maior plano de reforma agrária da história do Brasil” que beneficiaria “mais de 1 milhão de famílias” e criaria “mais de 2 milhões de novos postos de trabalho gerados”. Na apresentação do II PNRA, assinada pelo Ministro do Desenvolvimento

Agrário, Miguel Rossetto, e pelo Presidente do Incra, Rolf Hackbart, no novo modelo de reforma agrária tanto os atuais como os novos assentamentos “contarão com assistência técnica e acesso ao conhecimento e às tecnologias apropriadas”. Além disso, visando às potencialidades regionais e ao comprometimento com a sustentabilidade ambiental, por intermédio do plano “uma estratégia conjunta de produção e comercialização abrirá novas possibilidades econômicas para os assentados e para a integração numa dinâmica de desenvolvimento territorial” (Rossetto & Hackbart, 2003: 5).

Os princípios já existentes não mudaram. Para atingir a meta de assentar 115 mil famílias em 2004, o Plano previa que 71% destas terras seriam obtidas de forma onerosa pelo governo federal, com a utilização dos instrumentos da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e da compra e venda, e 29% corresponderiam ao instrumento de destinação de terras públicas. Quanto ao sistema de crédito, o financiamento da aquisição de terras continua utilizando os recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, providos pela União e reembolsáveis pelos beneficiários. As condições de pagamento são iguais às do *Programa Banco da Terra* em que, passada a carência de três anos, os assentados têm até 20 anos para saldar a dívida com o Estado.

### **À guisa de conclusão**

Sob a pressão dos movimentos sociais, os governos democráticos criaram Planos, Programas, Metas, etc. que, no fundo, colocaram assentado(a)s numa situação de dependência e/ou os transformaram em inadimplentes que, como vimos, aos poucos cedem ao agronegócio.

Frente à questão agrária permanece uma política definida por um pacto de (des)interesses com dois pesos e duas medidas. É o que, por exemplo, os grandes meios de comunicação demonstram quando, numa ponta, fazem alarde ao divulgar que entre os anos de 1995 e 2005, foram transferidos R\$ 41,7 milhões a órgãos representantes dos Movimentos Sociais, tais como a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), Confederação Nacional das Cooperativas do Brasil (Concrab) e Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (Itterra); enquanto na outra, ecoam um silêncio ensurdecedor no que diz respeito aos R\$ 1,052 bilhão que saíram dos cofres públicos para as organizações ruralistas, por meio de convênios e/ou contribuição compulsória fixada em lei. Estas organizações receberam 25 vezes mais recursos do governo do que as entidades ligadas a movimentos sociais (Melo, 2006). O quadro da reforma agrária se torna cada vez mais confuso e indefinido.

Mas, terá sido por mero (des)interesse que, no final de 2005, o relatório de encerramento da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Reforma

Agrária e Urbana (CPMI da Terra), classificou as ações de ocupação de terra como atividade terrorista e crime hediondo?

## Bibliografia

- ALY JÚNIOR, O. (2005) “Reforma Agrária no Estado de São Paulo: um balanço dos anos 2003-2005”. In: XII CONGRESSO Brasileiro de Sociologia. *Sociologia e realidade: pesquisa social no século XXI*. GT 11. Belo Horizonte: mimeo.
- BERGAMASCO, S. M. P. (1997). “A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números”. *Estudos Avançados*, nº 31.
- \_\_\_\_\_ & NORDER, L. A. C. (1996). *O que são assentamentos rurais*. São Paulo: Brasiliense.
- CARVALHO FILHO, J. J. (2001). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS Editora.
- COLETTI, C. (2002). “Ascensão e refluxo do MST e da luta pela terra na década neoliberal”. *Idéias*, ano 9, nº 1.
- COMISSÃO Pastoral da Terra. (2004). *Conflitos no campo – Brasil 2003*. Goiânia: CPT Nacional.
- DATA LUTA (2005). *Ocupações de terra no estado de São Paulo: 1990-2004*. Presidente Prudente: Nera, mimeo.
- FRABRINI, J. E. (2003). *A resistência camponesa nos assentamentos de sem-terra*. Cascavel: Edunioeste.
- FELICIANO, C. A. (2003). *O movimento camponês rebelde e a geografia da Reforma Agrária*. São Paulo: USP. Dissertação de Mestrado em Geografia, mimeo.
- FERNANDES, B. M. (1996). *MST: formação e territorialização*. São Paulo: Hucitec.
- \_\_\_\_\_. (1999). “Ocupações de terras e políticas de assentamentos rurais”. *Lutas Sociais*, nº 6.
- \_\_\_\_\_ *et alli*. (2003). “Insertion socio-politique et criminalisation de la lutte pour la terre: occupations de terre e assentamentos ruraux dans le Pontal do Paranapanema – São Paulo, Brésil”. *Cahiers du Brésil contemporain*. nº 51/52.
- FERRANTE, V, L. B. (1994). “Apresentação”. In: FERRANTE, V, L. B. (org.). *Retratos de assentamentos*. Araraquara: NUPEDOR/Unesp.
- \_\_\_\_\_ & BARONE. (2003). “Assentamentos ruraux et pouvoir local: les tendances de la décentralisation de la réforme agraire”. *Cahiers du Brésil contemporain*. nº 51/52.
- GONÇALVES HONÓRIO, R. (2005). “Acampamentos: novas relações de gênero (con)fundidas na luta pela terra do Pontal do Paranapanema”. *Lutas Sociais*, nº 13/14.
- INCRA. (1999). *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local por um novo mundo rural*. Disponível em [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br), de 29 de abril.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Relação de beneficiários assentados no ano de 2005*. Disponível em [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br). Acesso em 09.08.2006.
- ITESP (2005). *Assentamentos rurais no estado de São Paulo*. Em: [www.itesp.gov.sp.br](http://www.itesp.gov.sp.br)
- JUNGMANN, R. (1999). “Prefácio”. In: MINISTÉRIO de Política Fundiária e da Agricultura Familiar. *Banco da Terra*. Brasília: Assessoria de Comunicação Social.
- MARQUES, M. I. M. (2006). “Relação Estado e MST: algumas fases e faces”. *Lutas e Resistências*, nº 1.
- MARTIN, J-Y. & FERNANDES, B. M. (2004). “Movimento sócio-territorial e ‘globalização’: algumas reflexões a partir do caso do MST”. *Lutas Sociais*, nº 11/12.

- MEDEIROS, L. S. & LEITE, S. (1999). "Introdução". In: MEDEIROS, L. S. & LEITE, S. (orgs.). *A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS/CPDA.
- \_\_\_\_\_. (2004). "Assentamentos rurais e mudanças locais: uma introdução ao debate". In: MEDEIROS, L. S. & LEITE, S. (orgs.). *Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional*. Rio de Janeiro: Mauad.
- MELO, J. A. T. (org.) (2006). *Reforma agrária quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp.
- MINISTÉRIO de Política Fundiária e da Agricultura Familiar (1999). *Banco da Terra*. Brasília: Assessoria de Comunicação Social.
- NAVARRO, Z. (1997). "Sete teses equivocadas sobre as lutas sociais no campo, o MST e a reforma agrária". In: STÉDILE, J. P. (org.). *A reforma agrária e a luta do MST*. Petrópolis: Vozes.
- NEVES, D. P. (1997). *Assentamento rural: reforma agrária em migalhas*. Niterói: EDUFF.
- NORDER, L. A. (2004). *Políticas de assentamento e localidade: os desafios da reconstituição do trabalho rural no Brasil*. Wageningen: Univ. de Wageningen.
- OVÍÑA, H. (2005). "Les nouvelles radicalités politiques en Amérique Latine: zapatistes, piqueteros e sans-terre...". *Alternatives Sud*, vol. 12.
- PALMEIRA, M. (1994). "Burocracia, política e reforma agrária". In: MEDEIROS, L. et ali. (orgs.). *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Unesp.
- ROSSETTO, M. & HACKBART, R. (2003). "Apresentação". In: REPÚBLICA Federativa do Brasil. *II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural*. Brasília.
- STÉDILE, J.P. (2004). "O primeiro ano do governo Lula e as perspectivas para 2004". *Revista Sem Terra*, nº 22, ano VI.
- \_\_\_\_\_. & FERNANDES, B. M. (1999). *Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo.